

36 835

Implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1712 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Implementatiewet herziene Europese richtlijn mensenhandel)

Nr. 5

VERSLAG
Vastgesteld 22 december 2025

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Hoofdpijnen van de Herzieningsrichtlijn	3
3.	Inhoud van het wetsvoorstel	3
4.	Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie	5
5.	Uitvoerings- en handavingsconsequenties en financiële gevolgen	11
6.	Adviezen	12
II.	Artikelsgewijze toelichting	12
III.	Overig	13

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie bedanken de regering voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Deze leden onderschrijven het belang van een krachtige, samenhangende en gemoderniseerde aanpak van mensenhandel, waarbij bescherming van slachtoffers en een effectieve bestrijding van daders centraal staan. Mensenhandel is een zeer ingrijpende mensenrechtenschending die vaak niet duidelijk zichtbaar is voor de samenleving. Slachtoffers worden vaak langdurig geconfronteerd met lichamelijk en psychische schade, met verlies van autonomie, schuldge-

voelens en angst. Deze leden achten het dan ook positief dat de gemoderiseerde Europese richtlijn mensenhandel is ingevoerd, zodat slachtoffers beter worden beschermd en uitbuiters beter kunnen worden aangepakt. Deze leden zien ook dat, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting, de Nederlandse wet- en regelgeving al grotendeels in lijn is met de herziene Europese richtlijn mensenhandel. Tegelijkertijd hebben zij nog enkele vragen, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) en de memorie van toelichting.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende stukken. Deze leden zijn voorstander van een stevige en effectieve aanpak van mensenhandel. Tegen deze achtergrond hebben zij een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden benadrukken dat mensenhandel een verwoestende vorm van criminaliteit is en dat het tegengaan van dit mensonterende delict een grote prioriteit moet zijn en blijven van de regering. Zij onderschrijven het doel van de herziene richtlijn en steunen het wetsvoorstel. Deze leden stellen nog enkele vragen en maken nog een paar opmerkingen.

De economische schade als gevolg van mensenhandel in de EU wordt geschat op 2,7 miljard euro per jaar, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Is er een concreet doel vastgelegd om dit bedrag te verlagen? Zo nee, waarom niet? Kan de regering een inschatting geven van de verwachte effecten van het implementatiewetsvoorstel op de aangiftebereidheid, het percentage zaken dat wordt geseponneerd en de instroom van de in te plannen strafzaken die van het Openbaar Ministerie (OM) aanbrengt bij de rechter?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen het Wetboek van Strafrecht BES aan te passen en in het geheel geen aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de herziene richtlijn gevolgen met zich meebrengt voor de aanpak van mensenhandel op de BES-eilanden.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie van het lid Verkuijlen over het tegengaan van misbruik van de B8/3-regeling (Kamerstuk 36 547, nr. 33). Kan worden toegelicht welke stappen de regering de afgelopen periode heeft gezet om de motie uit te voeren en welke stappen in 2026 nog zullen worden gezet?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er naast de structurele middelen voor het actieprogramma «Samen tegen mensenhandel» ook vanaf 2020 in een opbouwende reeks 10 miljoen euro beschikbaar is gekomen voor de werving van medewerkers bij politie ten behoeve van de aanpak van mensenhandel. Het betreft 58 fte die in een periode van vier jaar (tot en met 2023) worden geworven. Kan de regering bevestigen dat deze medewerkers inmiddels allemaal zijn geworven? Zo nee, waarom niet? Voornoemde leden signaleren dat in de periode 2018 tot en met 2021 het aantal verdachten van mensenhandel dat door de politie bij het OM is aangebracht gemiddeld 184 per jaar bedroeg; en dat in de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2026 zelfs is te lezen dat het aantal verdachten is teruggelopen, van 210 verdachten in 2023 naar 196 in 2024. Deze leden vragen hoe het kan dat dit aantal is teruggelopen en welk deel hiervan kan worden toegeschreven aan gebrekkige meldings- en aangiftebereidheid. Voornoemde leden vragen de regering

of zij van mening is dat het teruglopende aantal verdachten de noodzaak aan toont van de Wet modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel. Deze leden vragen of de regering bereid is om bij de Eerste Kamer aan te dringen op spoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en danken de regering voor dit wetsvoorstel. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om aanvullende vragen te stellen over de voorgestelde wijzigingen, de gemaakte keuzes in de implementatie en de gevolgen voor de praktijk.

De leden van de JA21-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hopen dat het zal bijdragen aan de bestrijding van mensenhandel. Deze leden vragen wat de huidige schattingen zijn ten aanzien van het aantal personen dat onder dwang in de prostitutie werkt in Nederland en naar Nederland is gehaald onder valse voorwendselen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel nog enkele vragen.

2. Hoofddlijnen van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben in de memorie van toelichting gelezen dat de Herzieningsrichtlijn ook het treffen van extra maatregelen ter bescherming van slachtoffers verplicht, waarbij er bijvoorbeeld extra aandacht moet zijn voor minderjarigen en personen met een handicap. Deze leden vragen de regering of zij ook extra aandacht geeft aan vluchtelingen en daklozen, aangezien dit, net als minderjarigen en personen met een handicap, kwetsbare groepen zijn, en of zij dit kan toelichten.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie merken op dat door de Implementatiewet de niet-cumulatieve opsomming van vormen van uitbuiting uit artikel 237f Sr wordt uitgebreid met uitbuiting van draagmoederschap, uitbuiting van gedwongen huwelijken en uitbuiting van illegale adoptie. Daarnaast zorgt de implementatiewet ervoor dat het verbod op het gebruikmaken van seksuele diensten in artikel 273 Sr van slachtoffers van mensenhandel wordt uitgebreid naar het gebruikmaken van niet-seksuele diensten van het slachtoffer. Daarin heeft de regering de keuze gemaakt om bij niet-seksuele diensten, net zoals nu al het geval is bij seksuele diensten, niet alleen de opzetvariant maar ook de schuldvariant strafbaar te stellen. Ook wordt door de implementatiewet het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht (BIVR) aangevuld, zodat wordt gewaarborgd dat Nederland, conform artikel 1 onderdeel 10 van de herziene Europese richtlijn mensenhandel, rechtsmacht kan uitoefenen wanneer dit feit is gepleegd door of tegen een Nederlander of een in Nederland woonachtig persoon. In het kader van deze nieuwe bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, in combinatie met de aanpassing van het BIVR, vragen voornoemde leden hoe de regering situaties beoordeelt waarin wensouders bewust kiezen voor landen met zwakke regelgeving rondom draagmoederschap of illegale adoptie. Zou er dan sprake kunnen zijn van culpa van het delict omschreven in het nieuwe artikel 273 Sr? Onder welke voorwaarden zou dit het geval zijn?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de herziene richtlijn met zich meebrengt dat mensenhandel die wordt gepleegd of vergemakkelijkt door middel van internet en sociale media, een strafverzwarende omstandigheid wordt wanneer dit gepaard gaat met seksuele uitbuiting. De richtlijn resulteert onder andere op deze manier in hogere opgelegde straffen voor daders van mensenhandel. Deze leden vragen of en hoe de effecten van dit soort maatregelen onder de herziene richtlijn worden geregistreerd zodat na verloop van tijd kan worden afgeleid uit de systemen of niet alleen de aangiftebereidheid, maar ook de opgelegde straffen daadwerkelijk worden verhoogd. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten welke gevolgen de uitbreiding van artikel 273f Sr en de verbreding van artikel 273g Sr hebben voor de uitvoeringspraktijk, met name voor de politie, het OM en de inspectiediensten. Zijn deze organisaties voldoende toegerust om de nieuwe vormen van uitbuiting en de verruimde strafbaarstelling effectief te herkennen, te onderzoeken en te bewijzen?

De leden van de BBB-fractie constateren dat deze wet de herziene Europese Richtlijn mensenhandel (Richtlijn (EU) 2024/1712) uitvoert in de Nederlandse wetgeving. De richtlijn wijzigt de bestaande Europese regels uit 2011 over het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers. Nederland moet deze aanpassingen uiterlijk 15 juli 2026 doorvoeren.

Dit wetsvoorstel, zoals toegelicht in de memorie van toelichting, regelt de implementatie van de herziene Europese richtlijn mensenhandel (Richtlijn (EU) 2024/1712) in de Nederlandse wetgeving. De aanleiding voor deze wetswijziging is dat mensenhandel in Europa steeds complexer en veelzijdiger wordt, met nieuwe vormen van uitbuiting en een groeiend gebruik van digitale middelen. De Europese Unie heeft daarom de bestaande richtlijn uit 2011 aangepast, en Nederland moet deze wijzigingen uiterlijk 15 juli 2026 doorvoeren.

De kern van het wetsvoorstel is dat het Wetboek van Strafrecht wordt aangepast en uitgebreid. Allereerst wordt expliciet vastgelegd dat naast seksuele en arbeidsuitbuiting ook uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie onder mensenhandel vallen. Deze vormen van uitbuiting waren feitelijk al strafbaar, maar worden nu expliciet genoemd vanwege hun groeiende relevantie in Europa. Dit betekent bijvoorbeeld dat het misbruiken van een kwetsbare vrouw als draagmoeder tegen betaling, of het dwingen van iemand tot een huwelijk met economisch voordeel, nu duidelijk onder mensenhandel valt. Daarnaast wordt de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel uitgebreid. Het wordt strafbaar voor iedereen die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de geleverde dienst afkomstig is van een slachtoffer van mensenhandel. Dit geldt niet alleen voor seksuele diensten, zoals dat al het geval was, maar voortaan ook voor andere vormen van arbeid, bijvoorbeeld in de schoonmaak, bouw, zorg en soortgelijke sectoren. Hoe wordt het bewustzijn bij werkgevers en organisaties vergroot zodat zij actief controleren of diensten mogelijk door slachtoffers van mensenhandel worden uitgevoerd? En hoe wordt beoordeeld of de werkgever/werknemer daadwerkelijk weet heeft gehad van mensenhandel?

De leden van de BBB-fractie constateren dat een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel het non-punishmentbeginsel is. Dit houdt in dat slachtoffers van mensenhandel die als direct gevolg daarvan tot criminele of andere onwettige activiteiten zijn gedwongen, niet vervolgd of bestraft mogen worden voor die activiteiten. Dit gold al voor strafbare feiten, maar wordt nu ook uitgebreid naar bijvoorbeeld administratieve overtredingen,

zoals het werken met valse papieren. Het wetsvoorstel bevat verder bepalingen die de bescherming van slachtoffers versterken. Er komen extra maatregelen voor minderjarigen en mensen met een handicap, en er moeten duidelijke verwijzingsmechanismen komen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van slachtoffers. Ook wordt de rol van de nationale coördinator mensenhandel uitgebreid, met taken als monitoring van trends, het verzamelen van statistieken, rapportage en het opstellen van noodplannen.

Lidstaten worden verplicht om een nationaal actieplan tegen mensenhandel op te stellen, regelmatig te evalueren en te actualiseren. In Nederland is dit het «Versterkte Actieplan programma Samen tegen mensenhandel». Nederland heeft al langere tijd een «Actieplan tegen mensenhandel», kan de regering voor de leden van de BBB-fractie toelichten wat hiervan tot nu toe de resultaten zijn? En ziet de regering mogelijkheden tot verbetering van dit plan? Daarnaast regelt de wet dat Nederland rechtsmacht heeft over deze strafbare feiten, ook als ze buiten Nederland zijn gepleegd door of tegen Nederlanders. Kan de regering ook toelichten op welke manier wordt samengewerkt met andere lidstaten om grensoverschrijdende mensenhandel te voorkomen?

De leden van de BBB-fractie constateren dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben op schadevergoeding via civielrechtelijke weg, het strafproces en het schadefonds geweldsmisdrijven. Nederland acht het niet nodig om een apart nationaal fonds voor schadevergoeding op te richten, omdat bestaande regelingen voldoende zijn. Verder moeten er preventieve maatregelen komen, zoals campagnes en opleidingen, met aandacht voor digitale geletterdheid en specifieke doelgroepen. Tot slot krijgt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen een centrale rol in het verzamelen en rapporteren van geanonimiseerde statistische gegevens over het aantal slachtoffers, verdachten, vervolgingen en veroordelingen. De impact van de wetswijzigingen op de strafrechtketen wordt gemonitord en er is budget beschikbaar voor eventuele extra kosten.

Kortom, dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat Nederland voldoet aan de nieuwste Europese eisen voor de bestrijding van mensenhandel, door het strafrecht uit te breiden, de bescherming van slachtoffers te versterken, en de coördinatie en monitoring van het beleid te verbeteren. De nadruk ligt op het expliciet strafbaar stellen van nieuwe uitbuitingsvormen, het verbreden van de strafbaarstelling van het gebruik van diensten van slachtoffers, betere bescherming en ondersteuning van slachtoffers, en een stevigere aanpak en preventie van mensenhandel.

4. Inhoud van de Herzieningsrichtlijn en wijze van implementatie

De leden van de D66-fractie signaleren dat in artikel 11, vierde lid van Richtlijn 2011/36/EU bevat de verplichting om bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen een of meerdere verwijzingsmechanismen in te stellen voor de vroegtijdige opsporing en identificatie van, en bijstand en ondersteuning aan, geïdentificeerde slachtoffers, in samenwerking met de relevante hulpverleningsorganisaties, en om een contactpunt voor grensoverschrijdende doorverwijzing van slachtoffers aan te wijzen. In het kader van deze bepaling wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat er in 2025 gewerkt wordt aan het opzetten van één centraal informatiepunt waar slachtoffers, eerstelijns professionals en burgers op een laagdrempeligere en toegankelijke manier worden geïnformeerd en doorverwezen naar het juiste loket voor vragen over aangifte, hulp en opvang. Deze leden vragen wanneer de regering verwacht dat deze organisatie operationeel wordt, en hoe dit informatiepunt zal worden gemonitord.

De leden van de VVD-fractie constateren dat steeds meer aspecten van mensenhandel (zoals het plegen van voorbereidingshandelingen) zich afspelen in het digitale domein. Daarom achten deze leden het wenselijk dat de aanpak van uitbuiting die online plaatsvindt wordt versterkt. Kan de regering nader toelichten welke maatregelen op dit gebied voortvloeien uit de herziene richtlijn? Welke maatregelen zijn de afgelopen jaren al getroffen door onder andere het Centrum Kinderhandel & Mensenhandel en de politie en hoe worden de kwalitatieve doelstellingen die zijn opgenomen over online opsporing in het versterkte actieplan Samen tegen mensenhandel gemonitord en beoordeeld op effectiviteit?

De leden van de VVD-fractie stellen ter nadere verduidelijking nog een aantal vragen over de wijze waarop het begrip gedwongen huwelijk en huwelijkse uitbuiting zich tot elkaar verhouden in de praktijk. Ook al wordt in de tekst van het wetsvoorstel huwelijkse uitbuiting» gedefinieerd als «gedwongen huwelijk», in de praktijk komt het vaak voor dat slachtoffers pas in de periode na de sluiting van het huwelijk worden uitgebuit. Bijvoorbeeld situaties waarin het slachtoffer door zijn of haarhuwelijks-partner tot dienstverlening wordt gedwongen, zoals het verrichten van een veelheid van huishoudelijke werkzaamheden in combinatie met opgelegde vrijheidsbeperkingen, of het verlenen van seksuele diensten. Welke verruiming worden met het wetsvoorstel voorzien in de beoordeling van strafwaardige handelingen? Wordt het straks makkelijker om ook in deze gevallen daders te vervolgen voor huwelijkse uitbuiting?

In het verlengde van de voorgaande vragen over de reikwijdte van huwelijkse uitbuiting; vragen de leden van de VVD-fractie of de regering ook kan reageren op alle vragen over de strafrechtelijke reikwijdte die het College van procureurs-generaal heeft gesteld tijdens de voorbereidingen van het wetsvoorstel. Deze leden ontvangen graag bij de nota naar aanleiding van het verslag een concreet antwoord op alle vragen die het College van procureurs-generaal heeft gesteld op pagina's 2 t/m 4 van hun advies, zodat geen enkele vraag van het College van procureurs-generaal over de reikwijdte van het wetsvoorstel onbesproken blijft. Tot slot vragen deze leden of de hack van het OM nog gevolgen heeft voor de mogelijkheden om IV-voorzieningen door te voeren in het kader van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel.

Aangaande draagmoederschap vragen de leden van de VVD-fractie de regering wanneer sprake is van misbruik van een kwetsbare positie van de draagmoeder en of daarvoor is vereist dat de opdrachtgever enig – financieel of anderszins – voordeel beoogt. Kan de regering, mede in het licht van de opmerkingen van de Afdeling advisering over het vereiste oogmerk van uitbuiting, bevestigen dat het enkel instemmen met of profiteren van een draagmoederschapsconstructie waarin mogelijk misbruik van een kwetsbare positie van de draagmoeder plaatsvindt, onvoldoende is om het oogmerk van uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr aan te nemen, indien betrokkene zelf geen dwangmiddel toepast? Onder welke omstandigheden wordt wel het oogmerk van uitbuiting aangenomen en onder welke omstandigheden is er bijvoorbeeld alleen sprake van strafbaarheid zoals voorgesteld bij het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming (artikel 151ca Sr). Kan de regering daarbij tevens toelichten in hoeverre een overtreding van het beoogde artikel 442b kan worden meegewogen bij de beoordeling of sprake is van misbruik van een kwetsbare positie of uitbuiting in de zin van artikel 273f Sr?

Artikel 1, onderdeel 1, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de toevoeging van uitbuiting van draagmoederschap, gedwongen huwelijken en illegale adoptie aan artikel 273f Sr zich verhoudt tot bestaande nationale strafbepalingen op deze terreinen. Op welke manier wordt voorkomen dat er onduidelijkheid of overlap ontstaat bij de kwalificatie van feiten en de keuze van het in te zetten strafrechtelijk instrumentarium?

Artikel 1, onderdeel 1, onder b, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het klopt dat de bestaande delictsomschrijvingen in artikel 273f Sr volledig aansluiten bij de gewijzigde Europese bepalingen rondom het middelvereiste, in het bijzonder voor wat betreft (minderjarige) draagmoeders. Op welke wijze wordt dit onderscheid tussen situaties mét en zonder middelvereiste verankerd in regelgeving en beleid?

Artikel 1, onderdeel 2, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Nederlandse strafmaxima voor mensenhandel ruim boven de Europese minimumeisen liggen. Leidt dit in de praktijk tot verschillen in straftoemeting?

Artikel 1, onderdeel 2, onder b, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het klopt dat de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal (artikel 254ba Sr) toereikend is om de in de Herzieningsrichtlijn bedoelde digitale verzwarende omstandigheden volledig af te dekken. Hoe wordt bevorderd dat de digitale component, zoals het verspreiden of faciliteren van seksueel beeldmateriaal van slachtoffers, consequent wordt betrokken bij de straftoemeting?

Artikel 1, onderdeel 3, onderdelen a en b, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de systematiek van artikel 51 Sr volledig toereikend is om rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor het delict bedoeld in artikel 18bis van de richtlijn, zoals geïmplementeerd via artikel 273g Sr. Zijn er, mede gezien complexe ketens en internationale constructies, specifieke aandachtspunten bij de toerekening van gedragingen aan rechtspersonen die de regering onderkent?

Artikel 1, onderdeel 4, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de bestaande instrumenten, waaronder artikel 51 Sr, artikel 23 Sr en de Wet Bibob, in de praktijk voldoende ruimte bieden om rechtspersonen die betrokken zijn bij mensenhandel of het gebruikmaken van diensten van slachtoffers daadwerkelijk consequent te sanctioneren. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt geborgd dat maatregelen als uitsluiting van overheidsfinanciering en (geanonimiseerde) bekendmaking van rechterlijke uitspraken op een zorgvuldige wijze worden toegepast.

Artikel 1, onderdeel 6, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe het verbrede non-punishmentbeginsel zich verhoudt tot bestaande strafuitsluitingsgronden zoals overmacht, en hoe wordt voorkomen dat dit beginsel verschillend wordt uitgelegd in strafrechtelijke en bestuursrechtelijke context. Hoe wordt de uitkomst van de jaarlijkse monitoring van de toepassing van dit beginsel benut om beleid en uitvoering bij te stellen? Daarnaast vragen deze leden hoe deze bepaling zich verhoudt tot de voorgenomen wettelijke verankering van het non-punishmentbeginsel.

Artikel 1, onderdeel 7, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten welke waarborgen er zijn zodat het ontbreken of intrekken van een aangifte in de praktijk niet ertoe leidt dat het in artikel 273g Sr strafbaar gestelde feit onbestraft blijft. Hoe wordt in beleid en richtlijnen gewaarborgd dat ambtshalve optreden ook daadwerkelijk wordt benut waar de ernst van de zaak daarom vraagt?

Artikel 1, onderdeel 7, onder b, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) zich vooral richt op de bestrijding van mensensmokkel, maar in deze onderzoeken ook verwevenheid ziet met mensenhandel, en dat de KMar gespecialiseerde researcheteams heeft voor het bestrijden van mensensmokkel. Deze leden vragen in dit kader naar de resultaten van het opgerichte multidisciplinair team (MDT) mensensmokkel en of er naast dit MDT ook een MDT kan worden opgericht voor de opsporing van mensenhandel. Voornoemde leden vragen voorts waarom de Tweede Kamer al meer dan twee jaar moet wachten op de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel verhoging wettelijke strafmaxima mensensmokkel en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel (Kamerstuk 36 414). Wanneer «gebrek aan wetgevingscapaciteit» onderdeel is van het antwoord op deze vraag, dan vragen deze leden of nader kan worden toegelicht waarom dit wetsvoorstel geen prioriteit heeft gekregen.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat lidstaten straks ook nationale coördinatoren voor de bestrijding van mensenhandel moeten aanstellen en hun nationale actieplannen regelmatig moeten bijwerken, waardoor het EU-netwerk van nationale coördinatoren en rapporteurs op het gebied van mensenhandel een grotere rol krijgt. De lidstaten moeten ook jaarlijks gegevens over mensenhandel uitwisselen via Eurostat. Kan hier een nadere toelichting op worden gegeven? Welke gegevens moeten worden uitgewisseld? Deze leden vragen voorts of er voldoende adequate wettelijke grondslagen zijn om deze gegevens rechtmatig uit te wisselen en of er uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat er gegevens zijn waarvan het vanuit opsporingsperspectief wenselijk is deze uit te wisselen, maar vanuit privacyoverwegingen dat nog niet gebeurt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij de rol ziet van gespecialiseerde teams, zoals de Teams Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Afdeling Arbeidsuitbuiting, de KMar en digitale expertise-eenheden, bij de aanpak van met ICT-gefaciliteerde mensenhandel. Op welke wijze wordt in beleid en organisatie vormgegeven aan de noodzakelijke afstemming tussen deze teams, met name bij grensoverschrijdende en digitaal complexe zaken?

Artikel 1, onderdeel 8, onder a en b, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom is gekozen voor een ruime extraterritoriale rechtsmacht voor het in artikel 18bis bedoelde feit via aanpassing van het BIVR. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met situaties waarin meerdere lidstaten rechtsmacht kunnen of willen uitoefenen, en welke rol speelt Nederland in het vermijden van parallelle procedures?

Artikel 1, onderdeel 9, onder a, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een groot deel van de slachtoffers van mensenhandel een licht verstandelijke beperking (LVB) heeft, terwijl dit niet altijd wordt herkend. Zij delen de constatering van de regering dat het voor professionals van belang is slachtoffers met een LVB te herkennen, zodat er passende begeleiding en behandeling kan worden geboden. Kan de regering nader toelichten op welke wijze wordt vastgesteld dat een slachtoffer een LVB heeft? Deze leden vinden het belangrijk dat naast het trainen van professionals ook beter wordt verankerd op welke wijze, wanneer in de procedure en door wie een LVB bij een slachtoffer van mensenhandel wordt vastgesteld. In dat kader vragen zij of de regering bereid is te onderzoeken of er bij slachtoffers van mensenhandel veel vaker al in een vroeg stadium een SCIL-test kan worden afgenomen, zodat een LVB eerder wordt vastgesteld. Acht de regering het wenselijk dat dergelijke informatie over slachtoffers ook tijdig wordt gedeeld met andere opsporingsdiensten, inspecties, en bestuurlijke instanties (IND) in grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken naar mensenhandel?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de expliciete verplichting tot genderbewuste, handicap-sensitieve en kindvriendelijke ondersteuning wordt verankerd in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten en in uitvoeringsrichtlijnen. Hoe wordt daarbij aangesloten bij bestaande instrumenten zoals de Individuele Beoordeling en kindvriendelijke verhoorpraktijken?

Artikel 1, onderdeel 9, onder b en c, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering bij de verplichting tot het vaststellen van een verwijzingsmechanisme verwijst naar het Nederlandse juridische en beleidsmatige kader, dat volgens de regering de werkzaamheid waarborgt en Nederland – kort gezegd – in de praktijk al voldoet aan de plicht tot het instellen van een of meerdere verwijzingsmechanismen. Kan de regering nader toelichten waarom de regering het op dit punt niet eens is met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen? Welke andere landen hebben deze plicht op de voorgestelde wijze ingevuld net als Nederland? Zijn er landen waarin wel expliciet wordt gekozen voor de wijze die de Nationaal Rapporteur voorstelt? Wat zijn hier de voor- en nadelen van?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre bij de verdere uitwerking van het nationale verwijzingsmechanisme wordt aangesloten bij pilots zoals de Domein Overstijgende Informatiegestuurde Werkwijze.

Artikel 1, onderdeel 10, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de samenwerking tussen de IND en de partners in de mensenhandel-aanpak wordt ingericht om te voorkomen dat signalen over slachtoffer-schap en (mogelijke) aanspraak op internationale bescherming langs

elkaar heen lopen. Op welke wijze wordt bewaakt dat asielpcedures en de opvang en ondersteuning als slachtoffer goed op elkaar aansluiten en de informatiedeling is geborgd?

Artikel 1, onderdeel 12, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de verplichting tot veilige, vertrouwelijke en kindvriendelijke aangifteprocedures wordt vastgelegd in landelijke standaarden. Bestaan er eenduidige kwaliteitscriteria voor studioverhoren van minderjarige en extra kwetsbare slachtoffers, en hoe wordt de naleving daarvan gevolgd?

Artikel 1, onderdeel 13, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de bestaande specialistische programma's voor minderjarige slachtoffers, gericht op herstel en een veilige overgang naar volwassenheid, worden ingebed in het bredere jeugd- en jeugdbeschermingsstelsel. In hoeverre worden ervaringen van organisaties als Fier, Ster Huis en Nidos benut bij de verdere ontwikkeling van beleid en regelgeving?

Artikel 1, onderdeel 14, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie lezen dat lidstaten een nationaal slachtofferfonds of ander instrument onder de richtlijn mogen inrichten om de schadevergoeding aan slachtoffers van mensenhandel te regelen. Welke landen hebben een vergelijkbaar systeem als Nederland met de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven? Deelt de regering het standpunt van deze leden dat slachtoffers van alle vormen van uitbuiting en ernstige benadeling aanspraak zouden moeten kunnen maken op een uitkering op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. In het verlengde van deze vraag, zijn voornoemde leden benieuwd of de regering puntsgewijs kan reageren op de drie concrete suggesties bij het wetsvoorstel die Slachtofferhulp Nederland heeft ingebracht.

Artikel 1, onderdeel 15, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij voorkomt dat de verbreding van artikel 273g Sr naar niet-seksuele dienstverlening in de praktijk tot onderbenutting leidt, gegeven dat de delictomschrijving alleen in uitzonderlijke gevallen bewezen zal kunnen worden. Wordt voorzien in nadere beleids- of werkinstructies om duidelijkheid te geven over de toepassing van deze bepaling?

Artikel 1, onderdeel 17, van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het monitoringsoverzicht van het Actieplan «Samen tegen mensenhandel». Zij vragen de regering of in toekomstige monitoringsoverzichten, conform de motie-Veltman (Kamerstuk 28 638, nr. 240), baseline-niveaus kunnen worden opgenomen en daarnaast of het rapport kan worden voorzien van streefdata en tussentijdse doelstellingen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij borgt dat de verplichtingen rond gegevensverzameling, statistieken en nationale actieplannen uit de artikelen 19bis en 19ter duurzaam worden verankerd in de Nederlandse bestuurs- en beleidspraktijk. Hoe wordt ervoor gezorgd dat toekomstige actieplannen en data-aanleveringen niet afhankelijk zijn van losse projecten, maar een structureel karakter hebben?

Artikel 19a van de Herzieningsrichtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen concreet hoe artikel 19a in de praktijk zal worden uitgevoerd en of er IT-aanpassingen noodzakelijk zijn om te verzekeren dat Nederland voldoet aan alle eisen die in artikel 19a zijn opgenomen ten aanzien van de data die lidstaten moeten registreren ten aanzien van (de aanpak van) mensenhandel. Deze leden vragen voorts of (een samenvatting van) de data die Nederland aanlevert bij de Europese Commissie ook wordt opgenomen in Kamerbrieven, zoals voortgangsrapportages van het actieplan samen tegen mensenhandel en, zo niet, of deze informatie die Nederland stuurt naar de Europese Commissie elders openbaar wordt gemaakt.

5. Uitvoerings- en handavingsconsequenties en financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie merken op dat het OM en de Afdeling beide in hun advies aangeven dat verwacht wordt dat de wijzigingen niet zullen leiden tot een substantiële toename van strafzaken, onder andere omdat het misdrijf in art. 237g lastig te bewijzen is en vervolging daarom complex blijft. Derhalve vragen deze leden hoe de regering beoogt te voorkomen dat deze strafbaarstelling in de praktijk vooral een symbolische waarde heeft, doordat opsporing structureel achterblijft bij de praktijk. Daarnaast wordt door de implementatiewet ook het Besluit internationale rechtsmacht aangevuld, zodat wordt gewaarborgd dat Nederland, conform artikel 1 onderdeel 10 van de herziene Europese richtlijn mensenhandel, rechtsmacht kan uitoefenen wanneer dit feit is gepleegd door of tegen een Nederlander of een in Nederland woonachtige persoon. De aan het woord zijnde leden achten dit begrijpelijk, omdat mensenhandel vaak een grensoverschrijdend delict is. Zij vragen echter hoe de regering de handhaving van deze maatregel beoordeelt, en of de regering hierin uitdagingen ziet.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat de verschillende ketenpartners, waaronder politie, het OM, de rechtspraak, de Arbeidsinspectie, de KMar, gemeenten, de asielketen, CoMensha, Slachtofferhulp Nederland, opvanginstellingen en andere hulpverlenings- en slachtofferorganisaties, daadwerkelijk beschikken over de benodigde capaciteit, expertise en passende scholing om de gewijzigde en verbrede strafbaarstellingen en overige verplichtingen uit de herziene richtlijn effectief te kunnen uitvoeren. Hoe wordt voorkomen dat nieuwe delicten slechts beperkt worden vervolgd, dat slachtoffers niet tijdig in beeld komen of tussen wal en schip raken, en dat onderzoeken vastlopen? Voorts vragen deze leden hoe de regering borgt dat de samenwerking tussen alle betrokken partners zodanig is ingericht dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn belegd en bestaande samenwerkingsstructuren, protocollen en afspraken periodiek worden geëvalueerd en geactualiseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast hoe de regering de monitoring van de uitvoering van de herziene richtlijn vormgeeft, inclusief het gebruik van registratiesystemen, statistieken en evaluaties van actieplannen. Op welke momenten en via welke indicatoren wordt vastgesteld of de nieuwe strafbaarstellingen, voorzieningen en maatregelen in de praktijk daadwerkelijk worden benut, en hoe wordt de Kamer hierover tijdig geïnformeerd?

Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering waarborgt dat opleidingen, trainingen en bewustwordingscampagnes voor professionals blijvend aansluiten op de voortschrijdende digitalisering en veranderende verschijningsvormen van mensenhandel, zodat wordt voorkomen dat

kennis veroudert en dat er ongewenste verschillen ontstaan tussen sectoren of regio's.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering bewaakt dat opvang, ondersteuning en schadevergoedingsmogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel – waaronder minderjarigen, personen met een (licht) verstandelijke beperking en slachtoffers zonder verblijfsrecht – in de praktijk tijdig, bereikbaar en voldoende beschikbaar zijn, en of knelpunten in capaciteit, middelen en toegankelijkheid structureel in kaart worden gebracht en opgelost.

Het bereik van de huidige strafbaarstelling wordt verbreed tot het gebruikmaken van niet-seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel, zo constateren de leden van de JA21-fractie. Deze leden zijn van mening dat seksuele dwang vaak een schrijnender en kwalijker vorm van uitbuiting betreft. Kan de regering aangeven wat de verbreding zal doen met de capaciteit en focus in de opsporing? Hoeveel capaciteit bij politie wordt op dit moment besteed aan het opsporen van mensenhandel, en hoeveel geld? Kan de regering aangeven hoe de formatie en inzet hierop de afgelopen vijf jaar is veranderd?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Kan de regering een indicatie geven van de kosten die het wetsvoorstel met zich meebrengt en hoe die kosten gedekt worden? Deze leden begrijpen dat de kosten beter inzichtelijk zijn na een evaluatie, maar vragen de regering of zij iets meer kan zeggen over de verwachte kosten dan zij nu zegt. Daarnaast zijn voornoemde leden benieuwd in welke mate de regering de verschillende organisaties financieel tegemoetkomt, of in welke mate deze organisaties zelf budget dienen vrij te maken voor benodigde aanpassingen in de organisatiestructuren en allerlei trainingen en activiteiten.

6. Adviezen

De leden van de JA21-fractie constateren dat de wet strafbaarstelling mensenhandel recent is aangepast, waarbij ook uitbuiting in een gedwongen huwelijk is toegevoegd. Het is echter van belang om ook op te kunnen treden tegen huwelijkse uitbuiting, ook als bij de totstandkoming van het huwelijk geen sprake was van dwang. Nu is de opsomming niet limitatief. Kan de regering aangeven in hoeverre dit nu adequaat in de wet is opgenomen, wat de mogelijkheden zijn tot vervolging, of dat dit verduidelijking zou kunnen gebruiken?

II. Artikelsgewijze toelichting

A (Wijziging artikel 273f)

De leden van de PVV-fractie merken op dat het wetsvoorstel onder meer ziet op de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel met specifieke vormen van uitbuiting, zoals uitbuiting in de context van gedwongen huwelijken. Deze leden achten het van belang dat inzichtelijk wordt welke gevolgen een veroordeling wegens dergelijke delicten kan hebben voor de verblijfsrechtelijke positie van betrokkenen. Voornoemde leden vragen de regering dan ook welke verblijfsrechtelijke consequenties kunnen volgen indien een persoon wordt veroordeeld wegens mensenhandel, in het bijzonder bij uitbuiting in de context van gedwongen huwelijken. Deelt de regering de mening dat een dergelijke veroordeling aanleiding moet vormen voor intrekking of weigering van een verblijfsvergunning, ongewenstverklaring of andere vreemdelingenrechtelijke maatregelen?

De leden van de PVV-fractie constateren dat de richtlijn lidstaten verplicht tot het strafbaar stellen van het opzettelijk gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel, met als doel de vraag die mensenhandel in stand houdt terug te dringen. Zij lezen echter dat het wetsvoorstel deze strafbaarstelling aanzienlijk verbreedt, doordat niet alleen seksuele dienstverlening, maar alle vormen van dienstverlening onder het bereik van de bepaling worden gebracht en daarnaast ook een schuldvariant wordt geïntroduceerd, waarbij strafbaarheid kan volgen indien degene die gebruikmaakt van een dienst ernstige reden heeft om te vermoeden dat sprake is van mensenhandel. Deze leden vragen de regering welke concrete lacunes met deze verruiming worden beoogd te worden gedicht en waarom deze keuze noodzakelijk wordt geacht voor een effectieve bestrijding van mensenhandel.

De leden van de PVV-fractie merken op dat met dit wetsvoorstel niet langer uitsluitend seksuele dienstverlening onder het delict valt, maar dat ook het gebruikmaken van niet-seksuele diensten strafbaar kan worden gesteld. Zij wijzen erop dat deze keuze verstreckende gevolgen kan hebben voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van burgers en bedrijven, met name in sectoren waarin mensenhandel minder zichtbaar of minder gebruikelijk is en waarin gebruikers van diensten niet zonder meer bedacht hoeven te zijn op uitbuiting. Deze leden constateren namelijk dat bij seksuele dienstverlening algemeen wordt aangenomen dat gebruikers zich bewust behoren te zijn van het verhoogde risico op mensenhandel en dat van hen daarom een verhoogde mate van alertheid mag worden verwacht. In veel andere sectoren is een dergelijke alertheid echter niet vanzelfsprekend. Tegen deze achtergrond vragen de aan het woord zijnde leden waarop de regering baseert dat van gebruikers van niet-seksuele diensten, zoals arbeid of andere vormen van dienstverlening waarin mensenhandel voor afnemers minder zichtbaar of gebruikelijk is, een vergelijkbare mate van alertheid mag worden verlangd, met name waar het gaat om de toepassing van de schuldvariant die met deze wet wordt geïntroduceerd.

III. Overig

De leden van de D66-fractie signaleren dat artikel 273f Sr onder andere is uitgebreid met uitbuiting van huwelijksdwang. In mei 2025 presenteerde het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) het rapport «Over Grenzen – Een rechtsvergelijkend onderzoek naar preventieve beschermingsbevelen bij huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking». Volgens dit rapport wijzen ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk uit dat de combinatie van civiele en strafrechtelijke elementen zorgen voor een breder en effectiever instrumentarium om huwelijksdwang te voorkomen. In het Verenigd Koninkrijk zijn specifieke civielrechtelijke preventieve beschermingsmiddelen tegen huwelijksdwang ingevoerd, namelijk de Forced Marriage Protection Orders en Female Genital Mutilation Protection Orders. Deze zijn specifiek ontworpen om bescherming te bieden in situaties waarin groepsdruk een rol speelt en is het mogelijk om bescherming te bieden tegen meerdere daders. Overtreding van de opgelegde maatregel is een strafbaar feit. De Nederlandse civiele rechter is wel bevoegd om beschermingsbevelen uit te vaardigen, maar in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk het is op dit moment niet mogelijk om bij deze overtreding strafrechtelijk te handhaven. Het rapport stelt dat een hybride aanpak, naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, potentie heeft om (potentiële) slachtoffers van huwelijksdwang in Nederland te beschermen. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering deze potentiële aanpak beoordeelt.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de herziene Europese richtlijn mensenhandel lidstaten verplicht om te voorzien in minimale strafmaxima voor mensenhandel en verzwarende vormen daarvan, teneinde te waarborgen dat deze misdrijven in alle lidstaten als ernstig worden aangemerkt en effectief kunnen worden bestraft. Nederland voldoet hieraan, maar tegelijkertijd zijn deze leden van mening dat het voorschrijven van een dergelijke minimale strafmaxima mede veronderstelt dat algemene minimumstraffen hier op zijn plaats zijn. Voornoemde leden vragen de regering of zij bereid is te bezien of het invoeren van verplichte minimumstraffen voor mensenhandel en daarmee samenhangende delicten wenselijk en effectief kan zijn om de normstelling te versterken en de afschrikwekkende werking van het strafrecht te vergroten.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ellian

Griffier van de commissie,
Brood